Deutscher Bundestag
10. Wahlperiode

Drucksache 10/339

02. 09. 83

Sachgebiet 612

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes (3. Mineralölsteuer-Änderungsgesetz)

A. Zielsetzung

Die Umweltschädlichkeit der Schadstoffemissionen von Kraftfahrzeugen bedingen eine erhebliche Verminderung der zulässigen Abgasgrenzwerte und die Einführung bleifreien Benzins.

B. Lösung

Die Einführung von Benzin, das keine Bleizusätze und auch keine anderen gesundheitsschädlichen Zusatzstoffe enthält, die die Umwelt belasten können, wird durch eine mineralölsteuerliche Begünstigung (Senkung des Steuertarifs) gefördert.

C. Alternativen

Die Einhaltung der angestrebten drastisch abgesenkten Schadstoffgrenzwerte ist derzeit nur durch nichtbleiresistente Abgaskatalysatoren möglich. Vor dem Inkrafttreten der verschärften Grenzwerte ist deshalb ein flächendeckendes Angebot bleifreien Benzins erforderlich. Einer entsprechenden Änderung des Benzinbleigesetzes steht Artikel 2 der Richtlinie des Rates (78/611/EWG) vom 29. Juli 1978 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der EG über den Bleigehalt des Benzins (Amtsblatt EG Nr. L 197 vom 22. Juli 1978, S. 19) entgegen.

Das Ziel könnte auch durch Änderung der einschlägigen EG-Richtlinien erreicht werden. Im Hinblick auf die Notwendigkeit einer schnellen Entlastung der Umwelt und in Anbetracht

der schwierigen und erfahrungsgemäß lang dauernden Verhandlungen auf EG-Ebene sind kurzfristig nationale Maßnahmen erforderlich.

D. Kosten

Die vorgesehene Senkung des Steuertarifs um 0,05 DM je Liter bleifreien Benzins führt infolge der sukzessiven Verbreitung des bleifreien Benzins auf dem Markt zu zunehmenden Mindereinnahmen bei der Mineralölsteuer. Bereits im Jahre 1985 ist mit Steuermindereinnahmen von mehreren hundertmillionen DM zu rechnen. Bei einer nahezu vollständigen Umstellung des Marktes auf bleifreies Benzin werden — bezogen auf die Mineralölsteuer-Einnahmen für Vergaserkraftstoffe im Jahre 1980 — Einnahmeverluste von ca. 1,4 Mrd. DM eintreten.

Die Entwicklung der Preisgestaltung des Benzins ist noch nicht mit Sicherheit absehbar, da derzeit noch nicht feststeht, mit welcher Oktanzahl bleifreies Benzin angeboten wird.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (44) — 523 22 — Mi 13/83

Bonn, den 2. September 1983

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes (3. Mineralölsteuer-Änderungsgesetz), den der Bundesrat in seiner 523. Sitzung am 10. Juni 1983 beim Deutschen Bundestag einzubringen beschlossen hat.

Die vom Bundesrat angenommene Entschließung zu seinem Gesetzentwurf ist beigefügt.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates ist in der beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes (3. Mineralölsteuer-Änderungsgesetz)

Artikel 1

Änderung des Mineralölsteuergesetzes

Das Mineralölsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Oktober 1978 (BGBl. I S. 1669), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1562), wird wie folgt geändert:

In § 2 Abs. 1 wird nach Nummer 1 folgende Nummer 1 a eingefügt:

„1 a. für 1 hl Leichtöle, die als Treibstoff für Kraftfahrzeuge Verwendung finden, wenn keine Bleizusätze und auch keine anderen gesundheitsschädlichen Zusatzstoffe, die die Umwelt belasten können, enthalten sind,...	46,00 DM".

Artikel 2

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach § 12 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1985 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Die Schadstoffemissionen aus Kraftfahrzeugen betragen pro Jahr zur Zeit 1,4 Mio. t Stickoxide, 6 Mio. t Kohlenmonoxide und 650 000 t Kohlenwasserstoffe. Die Emission an Bleiverbindungen beträgt 3 500 t. Auf den Kraftfahrzeugverkehr sind damit hinsichtlich der Stickoxide rd. 50 v. H., hinsichtlich des Kohlenmonoxids ca. 60 v. H. und bei den Kohlenwasserstoffen ca. 30 v. H. der Gesamtemission zurückzuführen. Unter den jährlich 650 000 t Kohlenwasserstoffen befinden sich auch kanzerogene Verbindungen, vor allem 50 000 t Benzol.

   Je Fahrzeug haben sich zwar die emittierten Kohlenmonoxide und Kohlenwasserstoffe gegenüber 1970 vermindert. Als Folge der stark angestiegenen Gesamtfahrleistung ist diese Verbesserung jedoch kompensiert worden. Die Verringerung der Kohlenmonoxid- und Kohlenwasserstoffemission ist vor allem durch die Veränderung des Kraftstoff-Luftverhältnisses (Abmagerung) erreicht worden; dies hatte jedoch eine Erhöhung der Stickoxidwerte zur Folge. Je Fahrzeug wird deshalb im Vergleich zu 1970 36 v. H. mehr Stickoxid emittiert; insgesamt liegen die Stickoxidemissionen wegen des höheren Fahrzeugaufkommens heute um 80 v. H. höher als 1970.

   Durch die Emissionen der Kraftfahrzeuge werden in verkehrsreichen Innenstädten wie Berlin, Frankfurt am Main oder Köln bis zu 60 mg Kohlenmonoxid m^3 erreicht. Auch die Belastung der Luft mit Stickoxiden und Kohlenwasserstoffen hat ein Maß erreicht, daß gesundheitliche Beeinträchtigungen der Menschen eintreten können.

   Die von den Kraftfahrzeugen verursachten Stickoxide tragen wesentlich zur Versauerung der Böden bei, da ca. 30 v. H. der Säuredeposition den Stickoxiden zuzuschreiben sind. Durch die im Benzin enthaltenen Bleiverbindungen wird die Umwelt mit jährlich ca. 3 500 t Blei belastet.

   In Anbetracht der Gesundheitsgefährdung der Menschen, insbesondere in verkehrsreichen Innenstädten, des wesentlichen Beitrags der Autoabgase zur Versauerung der Böden und der Photooxidation (Ursachen des sogenannten Waldsterbens), der Kanzerogenität der Kohlenwasserstoffe und der nach wie vor zunehmenden Bleibelastung der Böden, ist eine drastische Reduzierung der Abgaswerte der Kraftfahrzeuge und die Einführung des bleifreien Benzins unverzichtbar.

2. Die Bundesregierung hatte zwar 1981 bereits eine erhebliche Reduzierung der Schadstoffgrenzwerte vorgeschlagen und zum Gegenstand von Verhandlungen bei der EG gemacht. Nach den heute vorliegenden Erkenntnissen der Autoindustrie sind jedoch diese Grenzwerte voraussichtlich mit rein motorischen Veränderungen nicht zu erreichen. Eine über die seinerzeit von der Bundesregierung vorgeschlagenen Abgasgrenzwerte hinausgehende Schadstoffreduzierung ist möglich, wenn die Kraftfahrzeuge zukünftig bleifreies Benzin verwenden und sogenannte 3-Wege-Katalysatoren in die Kraftfahrzeuge eingebaut werden. Dadurch kann die Emission von Stickoxiden und Kohlenwasserstoffen um 90 v. H. und von Kohlenmonoxid um 95 v. H. vermindert werden. In den USA und in Japan wird seit Jahren dieses technische Konzept zur Verminderung der Schadstoffemissionen bei Kraftfahrzeugen mit Erfolg praktiziert. Auch die europäischen Fahrzeughersteller, die Fahrzeuge nach USA und Japan exportieren, stellen seit Jahren Serienfahrzeuge her, die den Anforderungen dieser Länder entsprechen. Daraus ergibt sich, daß technische Probleme zur Lösung des Abgasproblems nicht bestehen.

3. Erste Voraussetzung für die Einhaltung drastisch reduzierter Grenzwerte ist die flächendeckende Einführung bleifreien Benzins. Es muß sichergestellt sein, daß anstelle des Bleis keine anderen umwelt- bzw. gesundheitsschädlichen Zusatzstoffe die Umwelt belasten können. Diese Koppelung erscheint notwendig, weil es deutliche Hinweise dafür gibt, daß in der Vergangenheit in nicht unbedeutendem Maße das Benzin-Blei durch entsprechende Benzolzugaben ersetzt wurde. Dagegen bestehen erhebliche gesundheitliche Bedenken, weil Benzol beim Menschen Krebserkrankungen bewirken kann.

   Rechtlich durchsetzbar wäre die flächendekkende Einführung bleifreien Benzins durch eine Änderung des Benzinbleigesetzes. Einer solchen Änderung steht jedoch die Richtlinie 70/220/EWG des Rates vom 29. Juni 1978 über die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Bleigehalt des Benzins (Amtsbl. EG Nr. L 197 vom 22. Juli 1978, S. 19 — sog. EG-Blei-Richtlinie) entgegen.

   Aus Gesprächen mit dem Mineralölwirtschaftsverband hat sich ergeben, daß die Bereitschaft zur Einführung bleifreien Benzins auf freiwilliger Basis besteht, wenn eine entsprechende steuerliche Begünstigung erfolgt. Eine steuerliche Begünstigung des bleifreien Benzins ist durch eine Änderung des Mineralölsteuergesetzes möglich. Die EG-Blei-Richtlinie (78/611/EWG) und Artikel 30 des EWG-Vertrages stehen dem nicht entgegen.

4. Die Einführung einer steuerlichen Begünstigung von Benzin, das keine Bleizusätze und auch keine anderen gesundheitsschädlichen Zusatzstoffe enthält, die die Umwelt belasten kön-

nen (schadstofffreies Benzin), muß zeitlich vor der Einführung erheblich verschärfter Grenzwerte für die Schadstoffemissionen der Kraftfahrzeuge liegen und soll deshalb bereits mit Wirkung vom 1. Januar 1985 erfolgen. Hierdurch wird eine allmähliche Einführung des schadstofffreien Benzins auf dem Markt gewährleistet. Der steuerliche Vorteil ist so bemessen, daß die in der Anfangsphase auftretenden Mehrkosten abgefangen werden und möglicherweise eine Verbilligung des bleifreien Benzins von einem bis 2 Pfennig eintritt. Eine stärkere Verbilligung ist nicht anzustreben, da sonst die Nachfrage zu groß würde und hierdurch insgesamt das Preisgefüge bei Benzin verändert werden könnte. Im übrigen muß durch die allmähliche Einführung des schadstofffreien Benzins gesichert werden, daß auch in Rotterdam dieses Benzin angeboten wird, um den mittelständischen Unternehmen die günstigen Bezugsquellen zu erhalten. Würde diesen Unternehmen der Zugang zu schadstofffreiem Benzin auf dem Rotterdamer Markt versperrt, wäre mit drastischen Preiserhöhungen für Benzin in Deutschland zu rechnen. Es wird eine Senkung der Mineralölsteuer für schadstofffreies Benzin um 5 Pfennig je Liter vorgeschlagen. Sobald ein flächendeckendes Angebot an schadstofffreiem Benzin vorhanden ist, ist zu prüfen, ob die steuerliche Begünstigung schadstofffreien Benzins aufgehoben werden kann.

5. Es soll möglichst Normal-Benzin und Super-Benzin angeboten werden. Um einen Mehrverbrauch an Benzin zu vermeiden, ist hierbei eine möglichst hohe Oktanzahl anzustreben. Die jeweilige Oktanzahl ist zwischen den Mineralölwirtschaftsverbänden und der Kraftfahrzeugindustrie festzulegen, damit ein sog. Energieoptimum erreicht werden kann.

6. Die gegen die Einführung dieses Konzeptes vielfach vorgetragenen Argumente sind weitgehend durch die wissenschaftliche Forschung sowie die Aussagen der Mineralölwirtschaft und der Kraftfahrzeughersteller entkräftet worden. So haben beispielsweise die Firmen BMW und Mercedes erklärt, daß sie eine Abgasreduzierung von 90 v. H. erreichen können, wenn bleifreies Benzin angeboten wird. Gegen die Argumentation, der Einbau eines Abgaskatalysators bringe nicht zu vertretende Kostenerhöhungen bei der Herstellung von Fahrzeugen mit sich, ist einzuwenden, daß bei diesem Konzept — neben der erheblichen Verminderung der Schadstoffemissionen — auch Benutzervorteile, wie z. B. die längere Lebensdauer der Auspuffanlage und längere Inspektionsintervalle, entstehen. Ausgehend von der sog. Porsche-Studie des Umweltbundesamtes ist derzeit mit Kosten für den Einbau eines Abgaskatalysators von 500 bis 1 000 DM zu rechnen; vom Bundesministerium des Innern werden die Kosten auf ca. 1 000 DM geschätzt; von der Kraftfahrzeugindustrie werden sie mit 1 000 bis 2 000 DM angegeben.

   Nach neueren Erkenntnissen ist im gewissen Umfang auch eine vorübergehende Verwendung bleihaltigen Benzins bei den an sich nicht bleiresistenten Abgaskatalysatoren möglich. Eine Fahrtstrecke von mehreren tausend Kilometern dürfte die Funktionsfähigkeit des Katalysators nicht beeinträchtigen. Gutachten aus den USA haben zu dem Ergebnis geführt, daß auch nach längerer Verwendung bleihaltigen Benzins der Katalysator im späteren Betrieb bei der Benutzung bleifreien Benzins im gewissen Umfang wieder funktionsfähig wird.

   Der unterstellte Energiemehrverbrauch bei der Einführung des bleifreien Benzins ist nicht erwiesen. Nach Untersuchungen des Umweltbundesamtes kann aufgrund der bei einer katalytischen Abgasreinigung notwendigen präzisen Regelung der Gemischzusammensetzung sogar mit Verbrauchsverringerungen bis zu 8 v. H. gerechnet werden. Hierbei wird allerdings vorausgesetzt, daß bleifreier Kraftstoff mit möglichst hoher Oktanzahl angeboten wird. Mit wesentlichen Verteuerungen des bleifreien Kraftstoffs ist nicht zu rechnen.

B. Einzelbegründung

1. Zu Artikel 1

Durch die Einfügung der Nummer 1 a ergibt sich ein unterschiedlicher Steuertarif für schadstoffhaltigen und schadstofffreien Kraftfahrzeug-Treibstoff. Gesetzestechnisch hätte diese Regelung auch in § 8 a des Gesetzes erfolgen können. Da jedoch schadstofffreies Benzin Regeltreibstoff werden soll, wäre eine Regelung in der Ausnahmevorschrift § 8 a von der Systematik her nicht angebracht.

2. Zu Artikel 2 und 3

Artikel 2 enthält die erforderliche Berlin-Klausel, Artikel 3 die Vorschrift über das Inkrafttreten des Gesetzes.

Entschließung

Der vorliegende Gesetzentwurf hat voraussichtlich erhebliche Steuermindereinnahmen bei der Mineralölsteuer zur Folge. Angesichts der schwierigen Haushaltssituation des Bundes sind Steuerausfälle in dem geschätzten Umfang nicht vertretbar. Andererseits sollte das Ausfallrisiko kein Grund sein, steuerliche Anreize zur Verwendung schadstofffreien Benzins vorerst nicht zu bieten. Schadstofffreies Benzin soll möglichst bald eingeführt werden können, und es soll sich für Hersteller, Verteiler und Verbraucher lohnen, daß mit schadstofffreiem Benzin gefahren wird. Es muß deshalb eine Lösung gefunden werden, die es erlaubt, die umweltpolitische Zielsetzung des Gesetzentwurfs, die Entgiftung der Kraftfahrzeug-Abgase zu verfolgen, ohne den notwendigen Bemühungen um eine Konsolidierung des Bundeshaushalts entgegenzuwirken. Der Bundesrat verbindet deshalb mit der Einbringung des vorliegenden Gesetzentwurfs die Erwartung, daß im Verlauf des parlamentarischen Beratungsverfahrens im Deutschen Bundestag eine aufkommensneutrale Lösung gefunden werden kann. Er bittet daher die Bundesregierung zu prüfen, wie die Steuerausfälle, die durch eine Begünstigung der Verwendung schadstofffreien Benzins entstehen, gleichzeitig durch eine Anpassung der Abgabenbelastung bei Verwendung schadstoffhaltigen Benzins ausgeglichen werden können.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesregierung

Die Bundesregierung stimmt mit dem Bundesrat überein, daß unverbleites Benzin so bald wie möglich angeboten werden soll, weil die Luftreinhaltung ein Schwerpunkt ihrer Umweltpolitik ist und der Einsatz von Abgaskatalysatoren von einem solchen Angebot abhängt. Sie hat deshalb am 20. Juli 1983 die Schaffung gesetzlicher Grundlagen zur Einführung unverbleiten Benzins ab 1. Januar 1986 in der Bundesrepublik Deutschland beschlossen. Gleichzeitig soll auch der Einbau von Abgaskatalysatoren in neue Kraftfahrzeuge vorgeschrieben werden. Die Bundesregierung nimmt an, daß die Bevölkerung im Interesse der damit verfolgten Ziele bereit ist, auch finanzielle Opfer zu bringen.

Die Bundesregierung prüft, ob eine steuerliche Begünstigung für unverbleites Benzin erforderlich und geeignet ist, das Vorhaben zu förern. Über bestimmte Maßnahmen kann erst dann entschieden werden, wenn die Qualitätsanforderungen und die Kosten des Benzins feststehen. In jedem Falle können aber nur aufkommensneutrale Lösungen in Betracht kommen, weil die Gesundung der Staatsfinanzen nicht gefährdet werden darf.

Die Bundesregierung begrüßt, daß der Bundesrat nach seiner Entschließung vom 10. Juni 1983 bereit ist, eine Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes mit dem Ziel einer Unterstützung des Betriebes schadstoff- und lärmarmer Kraftfahrzeuge zu prüfen (BR-Drucksache 221/83 — Beschluß —).

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333